Cámara de Representantes

XLVIII Legislatura

DIVISIÓN PROCESADORA DE DOCUMENTOS

Nº 682 de 2016

Carpeta Nº 839 de 2016

Comisión Especial de innovación, ciencia y tecnología

SERVICIOS PRESTADOS MEDIANTE EL USO DE MEDIOS INFORMÁTICOS Y APLICACIONES TECNOLÓGICAS

Regulación

Versión taquigráfica de la reunión realizada el día 15 de agosto de 2016

(Sin corregir)

Preside: Señor Representante Diego Reyes.

Miembros: Señores Representantes Julio Battistoni, Walter De León, Pablo González y José Carlos Mahía.

Invitados: Por la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia, economistas Adriana Riccardi, Presidenta; Luciana Macedo, Comisionada y doctor Javier Gomensoro, Comisionado.

Señora Mariana Fosatti, licenciada en sociología.

Por el Registro de Direcciones de Internet para América Latina y Caribe (LACNIC), ingenieros Oscar Robles Garay, Director Ejecutivo y Ernesto Majó, Director Ejecutivo Adjunto.

Secretaria: Señora Doris Muñiz.

Prosecretario: Señor Manuel Nande.

═══════II═══════

SEÑOR PRESIDENTE (Rodrigo Goñi Reyes).- Habiendo número, está abierta la reunión.

La Comisión Especial de Innovación, Ciencia y Tecnología da la bienvenida a la delegación de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia, integrada por la economista Adriana Riccardi, la economista Luciana Macedo y el doctor Javier Gomensoro, y les agradecemos que hayan respondido a nuestra invitación.

El motivo de la convocatoria es que estamos tratando un proyecto de ley denominado "Servicios prestados mediante el uso de medios informáticos y aplicaciones tecnológicas". Hoy, con ustedes, estamos culminando una larga ronda de consultas cuyo objetivo fue poder ilustrarnos sobre un tema muy complejo y muy nuevo, para resolverlo de la mejor manera posible; esa es la disposición de todos los integrantes de esta Comisión.

No podemos soslayar que estamos en conocimiento de una recomendación que hizo la Comisión que ustedes representan, en mérito a una resolución que tuvo que ver con una denuncia de la cámara de taxistas con relación a UBER, que establece: "[…] al proceder a legislar o regular las modificaciones que están a consideración en este momento, habida cuenta de la irrupción de Uber en el mercado, se procure diseñar un marco favorable a la competencia, que busque la igualdad de condiciones de las partes para competir, que no establezca requisitos injustificados ni barreras a la entrada que impidan el ingreso de nuevos agentes al mercado y que no resulte en un obstáculo para el desarrollo de nuevos modelos de negocios".

Las opiniones y comentarios de ustedes no tienen por qué centrarse en esta recomendación; simplemente, me parece bueno ponerla arriba de la mesa y decir que la conocemos. Hemos recibido todas las opiniones y recomendaciones con espíritu abierto, buscando aprender para que cuando en los próximos días tengamos que empezar a definir si vamos a regular, cómo vamos a hacerlo y si es bueno que el Parlamento regule las aplicaciones tecnológicas, podamos hacerlo de la mejor manera posible. Ese es el motivo de la convocatoria de hoy. Todo lo que entiendan que puede ser conveniente para ilustrar a la Comisión, será bienvenido.

SEÑORA RICCARDI (Adriana).- Soy la presidenta de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia y en su nombre agradezco esta convocatoria, como también que esta Comisión genere la oportunidad de escuchar a distintos actores sobre los temas que se están tratando, de manera de tratar de que la normativa que se genere sea armónica con las políticas estatales que se llevan adelante, cuyos principios ya están dispuestos en otras normas; específicamente, en nuestro caso, es la ley de promoción y defensa de la competencia.

El señor presidente de esta Comisión decía que lo que desencadenó esta convocatoria fue la recomendación que nosotros emitimos en el marco de un caso de denuncia gestionado; nosotros creemos que va más allá y nuestra recomendación, inclusive, trasciende el servicio específico de transporte privado de personas.

Nuestra participación aquí, que llevará adelante el doctor Javier Gomensoro, comenzará planteando los principios generales de promoción y defensa de la competencia y luego se concretará al proyecto, fundamentalmente a cuál es el objetivo de la promoción y de la defensa de la competencia, que es el bienestar de los actuales y de los futuros consumidores.

Leyendo las versiones taquigráficas de los distinguidos invitados que han recibido, tanto personas como organizaciones, personalmente percibí que pocas veces -diría que

solamente una o dos- se hizo referencia a los consumidores y a los usuarios de los servicios y que la discusión estuvo concentrada en las empresas. Entonces, la exposición del doctor Javier Gomensoro resaltará los principios de la ley y cuáles son sus objetivos. Esa será nuestra colaboración para incorporar al análisis de esta norma la óptica desde la defensa de la competencia.

SEÑOR GOMENSORO (Javier).- El año de aprobación de la ley de libre competencia fue 2007 -no sé si alguno de los aquí presentes repite dos legislaturas para atrás- y reunió una llamativa unanimidad. Se trata de una ley técnica, que no tiene banderas políticas, sino que apunta a las mejores prácticas reconocidas en el mundo de hoy. Inclusive tiene un antecedente legislativo, en los años 2000, donde en una rendición de cuentas tres artículos introdujeron un primer régimen sobre libre competencia en el Uruguay.

La Ley de 2007 dio una sistematización a las normas, un verdadero minicódigo de libre competencia; se reglamentó mediante el Decreto N° 404 y actualmente estamos en un proceso de revisión de la normativa -les damos la primicia- con el ánimo de mejorarla, incorporando la experiencia de más de siete años de aplicación, durante los cuales hemos tenido aciertos y errores pero, sobre todo, hemos detectado que, siendo una buena norma, podemos introducirle mejoras.

¿Qué es lo importante a advertir en este caso? El espíritu y lo que plasma esta ley es de orden público, quizás en contrario a lo que a veces se tiende a suponer. Miren qué llamativo es lo siguiente: nos presentan una denuncia hablando de un concepto que está muy instalado en la gente, que es lo que se llama competencia desleal, que tiene cierto grado de vaguedad, pero que no recoge la ley de libre competencia. La ley de libre competencia tiene otro enfoque. ¿Cómo lo traduciría para hacerlo más claro? En realidad, la competencia en los mercados no es un fin en sí mismo, sino un medio para lograr el verdadero fin, que es el bienestar de los consumidores. Se parte de la premisa de que si hay un mercado competitivo y varios actores que pujan por ganar a los clientes, a los consumidores, van a intentar ofrecerles mejores precios, más calidad, más servicio y con eso se va a favorecer el consumidor -esa es la regla general-, lo que no quiere decir que esta misma ley reconozca que en algunos casos el Estado, como naturalmente debe ser, y la soberanía depositada en esta Casa, puedan exceptuar algunas áreas estratégicas o algún área que por alguna razón de interés general diga: "En este mercado no rige la libre competencia". Esto sucede con el juego -nos tocó ir a opinar en una comisión sobre el juego, cuyo monopolio el Estado pretende conservar para sí y decidir cuándo lo concesiona a privados-, con la telefonía fija, la refinación de combustibles; en fin, generalmente son situaciones estratégicas. Pero en los casos en que en los mercados son introducidas estas nuevas modalidades tecnológicas rige la regla general, la libre competencia, el principio de libertad de comercio, la posibilidad de que actúen nuevos oferentes. Y una cosa bastante singular que se está dando es que la regulación anterior que tenían todas estas actividades no preveía, en la mayoría de los casos, la irrupción de estas nuevas modalidades.

Entonces, ¿qué pasa? Por un lado, está esa norma de orden público, ese principio general de libre competencia, la posibilidad de que libremente entren y salgan actores, y, por otro, están los que sienten que sus derechos son vulnerados porque un competidor nuevo no está sometido a las mismas reglas que ellos y hablan de competencia desleal. No es la primera vez que nos plantean una denuncia de ese tipo. Aunque parezca mentira, en el mismo mercado donde aplicamos esta recomendación ya tuvimos una experiencia con una aplicación tecnológica para la intermediación de los pedidos de taxi que presentó en su momento la empresa Easy Taxi. Pero. continuando en el plano de la generalidad del principio que -como dije- solamente puede ser exceptuado por ley, vemos

que el alcance incluso subjetivo de la ley -aquellos sujetos personas que son regulados por esta ley- no se limita al sector privado, sino que alcanza a personas físicas y jurídicas, también del sector público, que realicen actividad económica, incluso sin fines de lucro: ingresan desde un colegio hasta una institución médica mutual. O sea, la libre competencia es algo pensado no solo para quienes están persiguiendo un objetivo de lucro -como sucede en la mayoría de los casos-, sino también para actividades que pueden estar en competencia y no necesariamente persiguen fines de lucro. Y puede suceder -como se nos ha planteado- que incidan unos mercados con otros, como sucedió con algún colegio privado, en vinculación con otros mercados sí con fines de lucro, como es el de los uniformes, que es un caso típico.

El fundamento de esta introducción es que puedan ver el análisis que hicimos de un caso que nos ingresó por esa llamada competencia desleal: lo analizamos a la luz de la normativa, que no mira el beneficio o los derechos del competidor, sino los del consumidor, partiendo -insisto- del supuesto de que si los competidores actúan con libertad y con reglas claras de juego, sin vulnerar los preceptos de esta ley, ello va a favorecer al consumidor. Entonces, uno de los temas clave que regula nuestra ley es la inexistencia de barreras a la entrada; o sea, una práctica prohibida es la colocación de barreras a la entrada: buscar de manera explícita o encubierta que no ingresen nuevos competidores. Tal vez no hablar específicamente del caso que tomó mayor notoriedad nos puede ayudar a entender cuál es nuestra lógica de razonamiento; por lo tanto, me voy a referir a otro que no es el del taxi y Uber.

Nos enteramos de que la Intendencia de Montevideo se aprestaba a regular de manera restrictiva las academias de choferes: iba a poner un tope a la cantidad de academias y una serie de exigencias que vimos que no estaban en consonancia con la ley sobre libre competencia. Puede haber razones que justifiquen hacerlo igualmente pero, en principio, nuestra mirada es la de dejar que el mercado fluya: que si es un negocio rentable y más gente quiere poner sus academias, lo haga, aún cuando respetemos, como es lógico, todas aquellas exigencias de orden técnico y de rigor en la aplicación de profesiones y artes que requieren un control exhaustivo.

Dicho esto, me voy a referir más en concreto al caso que adquirió mayor notoriedad. Está muy claro que se debe respetar absolutamente la normativa municipal, los permisos, la normativa de tránsito y lo que refiere al área fiscal, sea en las rentas generales o en la seguridad social. Eso vale para todos. Entonces, que este proyecto de ley hable en general sobre estos temas es llover sobre mojado, es redundante. Lo que sí advertimos -y para eso es importante que vengamos- es que hay solo una norma que tiene novedad en este proyecto de ley, que es la que le asigna al Banco Central un rol de policía adicional a los que hoy ya tienen los organismos del Estado encargados de regular en todas las áreas que están abarcadas en este mercado del transporte, que fue el que estudiamos nosotros, que además exhorta a que también abarque a todos los demás que tengan vinculación con estos medios tecnológicos.

Voy a poner un ejemplo de lo que quiero decir. Si un vehículo de Uber, una aplicación para pedidos de comida, como Pedidos Ya, o lo que sea, no paga los tributos, el órgano recaudador, la Dirección General Impositiva, dispone de facultades inspectivas, de la posibilidad de abrir un expediente administrativo, de hacer lo que en materia tributaria se llama un acto de determinación tributaria, que le confiere título ejecutivo, con lo cual puede acudir a la justicia y trabar embargo a las cuentas bancarias. El Banco Central, con el alcance que le da el nuevo Código General el Proceso, puede trabar embargo a las cuentas bancarias con un procedimiento mucho más garantista, con previa intervención judicial -aquí se propone actuar a la inversa: que primero se bloqueen las cuentas y luego se rinda cuentas a la justicia- y hecho por el propio organismo que tiene

la legitimación. En el caso del ejemplo es la DGI, pero lo mismo ocurre con el BPS, que en vez de un acto de determinación puede hacer lo que se llama un avalúo, y con la Intendencia, que puede poner multas y que lo ha hecho.

Lo que quiero evitar es que esto represente un impedimento, una traba artificial. Si tiene fundamento, está bien, porque -insisto- la libre competencia no es un valor absoluto; el Estado puede reservar áreas estratégicas y puede, incluso, compensar o entender a quien tuvo que pagar una suma importante de dinero para tener un permiso de taxi o considerar a la gente que pueda quedar sin trabajo. Todas esas cosas las reconocemos como parte de un dato de la realidad. Pero si miramos desde la perspectiva del libre mercado, entendemos que el consumidor encuentra un producto que le ofrece lo que en defensa de la competencia se conoce como sustituibilidad: el producto se muestra idóneo para sustituir al que ya había. La regulación que tiene, como es lógico, no es igual, como sucedería si mañana, por ejemplo, los vehículos pudieran volar, más allá de que hoy nos parezca un absurdo: como lo que está gravado por la patente de rodados es la circulación de los vehículos, si hubiera vehículos que volaran, en principio, se exceptuarían de pagar el tributo. Bueno, el legislador no podía imaginar que los vehículos volaran porque en ese momento era algo que no estaba pensado. Ahora, en el encuadre donde ingresa tanto en la regulación como en la tributación un sistema nuevo, con aptitudes y condiciones diferentes, no es fácil a veces decir: "Tienen que ser monotributistas, etcétera". Ingreso en un área que no es propiamente la nuestra, pero para entender que nuestro fin, nuestro objetivo es que lo que hoy esté regulado ya en materia de regularización de permisos y fiscalización, marco impositivo, todo eso, es de aplicación anterior al dictado de una ley. Lo que adviertan ustedes, como legisladores, que son inequidades y que corresponde consagrar un nuevo estatuto jurídico que regule aspectos tanto de formalización como fiscales, bueno, será objeto de una sanción y regirán a partir de su aprobación y no de antemano. Lo que nosotros no queremos es que se introduzcan elementos restrictivos y trabas para la libre competencia, como puede ser la consagración de una sanción que hoy no está en el ordenamiento jurídico, que saltea etapas. Y, ojo, que también está el hecho de preservar que la ley no esté vulnerable, de pronto, por una inconstitucionalidad. Esa intervención del Banco Central establecida en el artículo 9º es lo único que hoy estaría generándose como nuevo. Lo otro es reiterar la vigencia de normas y cosas que ya rigen.

En ese rol que hemos tomado en la Oficina, que tiene otros casos como precedentes, de no solo fallar en lo que nos denuncian o lo que investigamos, tratamos de recomendar, en los distintos mercados, cuáles son las mejores prácticas para la libre competencia. En este caso nos tomamos esta licencia -que sabíamos que iba a tomar notoriedad en la opinión pública- de hacer esta recomendación, que claramente la tenemos identificada y valorada para uno de los mercados que nos tocó estudiar, pero entendemos que es de aplicación más amplia para toda la temática que ustedes se proponen abordar y, básicamente, deja esa exhortación, es decir: evitar la colocación de trabas, propender a que el mercado sea más competitivo y desafiable, sin que ello suponga, en modo alguno, no reconocer derechos adquiridos y no tutelar adecuadamente a quienes pudieran tener alguna legitimación para ello.

Como idea general, esto es lo que queremos dejar planteado. Somos pocas personas, por lo que está bueno introducir dudas y conversar sobre el tema, sin que la exposición inicial sea extensa.

SEÑOR PRESIDENTE.- Muchas gracias, doctor; muy interesante su aporte.

SEÑOR DE LEÓN (Walter).- Muchas gracias por concurrir a la Comisión. Es muy importante este tema.

Creo que la competencia no es solo importante para los consumidores, sino que también ayuda a desarrollar la economía. Por eso, Porter, en el libro *La competitividad de las naciones,* le da la importancia, dentro lo que es el diamante de desarrollo, a la competencia entre las empresas.

Una cosa es determinar que no puede haber mercados cautivos, pero cuando hablamos de competencia lo hacemos en términos de competir en el mercado en las mismas condiciones. Supongamos que una empresa viene a un mercado que ya está regulado, y tengo autos, una aplicación y, además, automóviles que son autónomos. En ese caso, si la otra parte se opone, correspondería decir que es un producto nuevo que está ofreciendo un mejor servicio en el transporte de personas que el anterior. Acá no tenemos problemas de competencia desleal o leal porque es un nuevo servicio.

Por ejemplo, ustedes hablan de la competencia de esta empresa, que en su definición, en lo central, se ha caracterizado en todo el mundo por no pagar impuestos. O sea que no solo es su voluntad el no pagar, sino que una de las bases de los costos inferiores para competir con los que ya están es tener menos costos porque, sobre todo en Uruguay, los impuestos son muy altos; además de los impuestos generales, están los vinculados a la seguridad social y al servicio sanitario nacional. Me parece que esto no es competencia. Sobre todo cuando se tiene una aplicación cuyo dominio del algoritmo es propio de la empresa; o sea que ese algoritmo tampoco está abierto al mercado. Con ese criterio, yo les preguntaría qué pasa si yo pongo una mesa en cualquier calle principal de mi pueblo, consigo una aplicación y muestro que permite localizar a mis clientes, que les mande información de lo que estoy vendiendo, pero no pago impuestos por estar en esa mesa. Esto es una cosa nueva; ustedes están limitando la competencia. Distinto es si estoy vendiendo a través de internet y es un servicio nuevo. Acá estoy utilizando internet, pero lo hago con el método tradicional. En este caso también se aplica el método tradicional, que es utilizar un automóvil, conducido por una persona que en nuestro ordenamiento legal debe estar sometido a las responsabilidades tributarias con el país, mientras que hay otra gente que está pagando.

Yo no puedo entender eso. Entiendo lo de la competencia, pero me parece que esta es una competencia asimétrica, en un mercado que estaba regulado. Ese mercado se podría desregular porque si viene otro servicio mejor que a través de automóviles autónomos me ofrece un servicio mejor, va a tener menos costos pero no por evadir impuestos, sino vinculados a un avance tecnológico. Por ejemplo, cuando se desarrolló el uso del cajero automático a nadie se le ocurrió que era una competencia desleal, porque es un nuevo servicio. Pero aquí el servicio es tradicional, más allá de la aplicación.

Entonces, ¿el asunto es competencia real u ofrecer un servicio tradicional sin pagar impuestos? Esa es la duda que me queda.

SEÑORA MACEDO (Luciana).- En ningún momento planteamos incumplir con la normativa fiscal ni con la laboral, sino que todo lo que señaló el doctor Gomensoro tiende a permitir la entrada al mercado de estos nuevos agentes. Es decir, no poner barreras injustificadas a la introducción de estos nuevos agentes al mercado, que permiten que este se dinamice y que redunda en beneficios para los consumidores y para la sociedad en general. En ese sentido, quiero resaltar que el proyecto de ley en discusión de alguna manera está limitando el ejercicio de la libertad privada y está limitando la competencia. En particular, quiero hacer hincapié en el artículo 3º del proyecto de ley original, ya que con esa norma se está buscando perpetuar el estado actual de las cosas y se están poniendo trabas al desarrollo de estos nuevos modelos de negocio. Se estaría expulsando a estos nuevos agentes que permiten introducir dinamismo en la economía y que generarían mejoras en la oferta, en los precios y en la calidad de los servicios que se

brindan a los consumidores. Me pregunto cuáles serían las razones de interés general para limitar este ejercicio de la actividad privada y la competencia.

Cuando hablamos de no introducir barreras a la entrada en estos mercados, en ningún momento planteamos evitar las obligaciones fiscales y laborales. Evidentemente, ese tipo de cosas hay que cumplirlas.

SEÑOR DE LEÓN (Walter).- Yo no estoy de acuerdo con el enfoque de algunos de los artículos que hemos tratado, pero no me estoy refiriendo a eso, sino al fallo que emitieron según el cual afirman que esta empresa está en condiciones de establecerse en el mercado. ¿Es así?

SEÑORA MACEDO (Luciana).- No exactamente.

SEÑOR GOMENSORO (Javier).- Hay situaciones diversas y no todas son pasibles de análisis bajo un mismo manto.

Hay una aplicación tecnológica que solamente intermedia. En el mismo mercado vimos las dos cosas. La aplicación para pedir el taxi -Easy Taxi, o Voy en Taxi, que fue la que creó Radio Taxi Patronal- no organiza el servicio; simplemente intermedia. Lo mismo ocurre con Airbnb. Pero en el caso de Uber, se da la particularidad de que organiza el servicio. Además de la aplicación, hace la convocatoria a los choferes, los capacita y liquida los salarios. Evidentemente, son diversas las situaciones.

Está muy bien el señalamiento que hizo la economista Macedo sobre el artículo 3º, pero quizás haya una excepción, que es cuando la propia empresa aplica tecnología y, además, organiza el servicio. En ese caso, quizás sea de aplicación esto. Sería el único caso; de lo contrario, representa lo que ella señaló, es decir, una traba, porque se le está exigiendo a quien no tiene que ver con el servicio.

Voy a poner como ejemplo algo que dijo el doctor Toma cuando habló de los medicamentos que eran repartidos a través de un servicio tecnológico. Que los medicamentos cumplan con las exigencias de vencimiento, vademécum y todo lo que represente garantías para que el servicio se preste adecuadamente responde a quien lo está vendiendo -sea una farmacia, laboratorio, u otro-, pero someter a la aplicación tecnológica que intermedia los controles propios de quien vende el medicamento, representaría una traba.

Con respecto al alcance del fallo de Uber, hemos sido claros con nuestra resolución -¡cuidado!, porque hemos sido claros en cuanto a que en modo alguno los estamos legitimando con nuestra resolución-, que establece que lo que se presentó como denuncia por parte del Centro de Propietarios de Taximetristas no fue demostrado en tanto vulneración de la normativa de libre competencia, o sea, la Ley Nº 18.159. Para esos temas, nuestra puerta no era el lugar adecuado. ¿Alguien cree que con eso estamos diciendo que están al día con la seguridad social o con la Dirección General Impositiva, o que tienen los permisos regularmente establecidos a nivel municipal? No tenemos atribuciones para decir que eso es así, en modo alguno. Tampoco es cierto que los organismos carezcan hoy de elementos de policía inspectiva y facultades para hacer valer la ejecución de una deuda o el establecimiento de una multa si están en incumplimiento. De hecho, lo han llevado a cabo. La actividad es lícita; inclusive, está reconocida en la exposición de motivos y en el propio espíritu de esta ley. Con lo que se debe cumplir es con los requisitos atinentes a cada mercado. En el caso de Uber, tiene que registrarse en la intendencia, proporcionar los nombres de los propietarios, de los choferes, e informar qué tipo de libreta van a tener. El órgano competente para esas exigencias es la intendencia departamental o, en las cuestiones fiscales, la Dirección General Impositiva o el Banco de Previsión Social.

Lo que analizamos nosotros es que el mercado sea desafiable y que se pueda competir. Si aparece un producto sustituto que va a causar daño, debemos saber que es la regla general. En todo mercado en el que vende uno solo, cuando llega otro a vender lo mismo, seguro que va a perder algo. En el caso del taxi, tenían una ganancia segura y un precio fijo de los vehículos, porque no podía entrar más nadie. Ese mercado no era desafiable.

Recordemos también la forma en la cual se comporta el gremio y cómo reacciona frente a la llegada de un competidor. Lo vimos en un expediente que ya cerramos, por el cual fueron multados en el caso de la intermediación. Ellos tenían la radio, vino un sistema tecnológicamente más avanzado, y quisieron bloquearlo con prácticas realmente anticompetitivas. Y hoy tenemos una denuncia sobre la que no podemos prejuzgar, pero los hechos han tomado estado público. También podemos mencionar la irrupción en la capacitación de choferes y el registro de la marca Uber, no con el propósito de usar la marca, sino con el de que otro no la usara.

Entonces, si la libre competencia es una ley de orden público, que fue votada por unanimidad en el Parlamento, y queremos honrarla, deberíamos ser coherentes. Ahora, si la queremos derogar, lo podemos hacer; hablo como si fuera parte, pero, en realidad, ustedes son los depositarios de la soberanía popular, y para eso los hemos elegido.

SEÑORA RICCARDI (Adriana).- Nuestras potestades son las que están establecidas en la Ley Nº 18.159, de Promoción y Defensa de la Competencia.

En el análisis de los casos queda fuera de nuestra consideración, por exceder nuestras facultades, si las empresas denunciantes o denunciadas cumplen o no con aspectos fiscales, de permiso o de seguridad social. Nosotros analizamos únicamente las prácticas que son consideradas anticompetitivas y que figuran solo a título ilustrativo en la ley, considerando si se verifican o no, y si logramos probar la existencia de ese tipo de prácticas. Pero el hecho de que una empresa no esté al día con sus impuestos o no haya obtenido determinado permiso de licencia, queda fuera de nuestro ámbito de actuación. Es más, en el caso específico de la resolución de CPATU contra Uber, el considerando 5) establece: "Que los informes técnicos analizan las conductas denunciadas por el C.P.A.T.U., descartando que se trate de violaciones a las disposiciones sobre libre competencia," -esto en el marco del análisis de la ley a través de la cual tenemos facultades para actuar- "siendo materia ajena al juzgamiento de esta oficina la posible omisión en el cumplimiento de aspectos fiscales o de seguridad social, así como la concesión de autorizaciones y permisos". Lo decimos explícitamente. Y como expresaron la economista Macedo y el doctor Gomensoro, en ningún momento vamos a incitar la competencia sobre la base del delito, del informalismo o del no cumplimiento de las reglamentaciones, tanto sean nacionales como municipales.

SEÑOR DE LEÓN (Walter).- Nadie niega que en todos los mercados es libre la competencia y que no se pueden poner barreras. Ahora bien, cuando hay una consulta sobre un caso particular, creo que la ventaja competitiva debe establecerse sobre la base de algo que sea lícito. Sería otra cosa si se tratara de una empresa con ventaja por su tecnología, que brindara un mejor servicio en tanto utiliza autos autónomos -eso es innegable-, pero que cumpliera con todas las leyes que se solicita a todos los ciudadanos que cumplan. No es una barrera que se pone de entrada ni estamos hablando de las barreras municipales. En todo el Uruguay -un Estado soberano y republicano- es obligatorio pagar impuestos y cumplir con la ley. Si yo fundo una empresa, cumplo con las leyes y cometo algunas infracciones, nadie me puede impedir que compita en la sociedad, porque es un hecho puntual. Sin embargo, si yo como empresa defino mundialmente que no voy a pagar impuestos -en Estados Unidos hay reclamos de los

propios choferes de Uber en este sentido-, es como que ustedes me estén avalando. Entiendo lo que ustedes plantean desde un análisis frío de la competencia. Estamos de acuerdo con que no hay que ponerle limitaciones, pero si son tribunal de una carrera en la que compiten dos corredores, uno que se entrenó más y por eso tiene una ventaja competitiva, y otro con *doping*, ¿eso es una competencia? En el caso de Uber, evade los impuestos antes de comenzar el negocio y su penetración en el mercado no es por la aplicación, que no se puede limitar, sino porque tiene costos menores debido a que no paga impuestos. Eso es obvio en cualquier lugar del mundo: si no pago impuestos, puedo entrar en cualquier mercado, aunque no tenga una aplicación. Yo creo que las dos cosas están unidas.

Estoy de acuerdo con que restringir las limitaciones sería infringir la competencia, porque es fruto de la capacidad de innovación y del intelecto humano. Es una ventaja norma. Es como el corredor que se entrena más, tiene un mejor régimen de alimentación o mejores condiciones naturales. Sin embargo, si antes de comenzar la carrera defino que voy a usar *doping,* me parece que no es competencia.

SEÑORA MACEDO (Luciana).- Quiero aclarar que nosotros recibimos una denuncia de la gremial del taxi contra Uber por presuntas prácticas anticompetitivas. Por ejemplo, una de ellas era que Uber hacía una concertación e imposición abusiva de precios. Eso se encuadra dentro de las posibles prácticas anticompetitivas, pero descartamos esa conducta porque no era lo que estaba haciendo Uber. No ingresamos en los otros temas, como comentó la economista Adriana Riccardi, es decir, en lo que tiene que ver con la parte tributaria y de seguridad social. Eso no significa que estemos dando el aval a Uber; rechazamos la denuncia de CPATU porque no encontramos ninguna conducta anticompetitiva de las previstas por la norma de defensa de la competencia.

Cuando hablo de no introducir barreras para ingresar en los mercados, voy un poco más allá y me refiero a las licencias que da la Intendencia. A mi entender, la Intendencia está limitando -no sabemos sobre la base de qué criterio- la oferta; está decidiendo cuál es la oferta de taxis que debe existir. Lo mismo sucede en el caso de la normativa que está a estudio de la Junta Departamental -que mencionó el doctor Javier Gomensoro, y sobre la cual también hicimos una recomendación-, por la cual la Intendencia está previendo limitar la cantidad de academias de conducir que puedan existir en el mercado. Volviendo a lo de las licencias, no sabemos con qué criterio se asignan, por qué a unos sí y a otros, no. Desde mi punto de vista, el artículo 3° estaría perpetuando eso, porque en el caso particular de Uber estaría estableciendo que todo quede incambiado, dejando en manos de la Intendencia que siga limitando la oferta del transporte privado oneroso y que siga otorgando las licencias sin saber con qué criterio.

SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo).- Me parece que el objetivo de la reunión era analizar el proyecto que tenemos a estudio y no el trabajo de la Comisión con respecto a la denuncia. Nos hemos ido hacia ese tema porque, sin duda, hay puntos que tienen que ver con el asunto que estamos tratando.

La verdad es que no entiendo el análisis que hacen de la competencia, porque no comprendo cómo pueden decir que algo que no tiene seguro ni domicilio en Uruguay ni razón social ni RUT ni paga las leyes sociales, que no tiene forma jurídica y que actúa de forma clandestina, no está vulnerando la competencia. No lo entiendo, pero seguramente ustedes, que son mucho más estudiosos del tema, tendrán la razón. A mí me genera dudas en función de esos cinco elementos que mencioné.

De todos modos, ese no es el motivo de la reunión de hoy, sino ver qué hacemos con este proyecto que tenemos sobre la mesa y que ha tenido un sinfín de

cuestionamientos por parte de varias de las personas que nos han visitado. Necesitamos poner un pienso colectivo para tratar de resolver este problema, que debe tener una solución, porque no puede haber un vacío, sino que tiene que estar regulado de alguna manera. En esa línea estamos trabajando.

En lo que tiene que ver con la competencia o no, estamos en un mercado regulado y finito. Las licencias que dan las Intendencias de Montevideo, de Canelones o de Maldonado se otorgan en función de la necesidad que la Administración entiende que tiene de ese servicio. Para algo está la Administración: para administrar la cantidad de vehículos que van a estar brindado ese servicio. El legislador dio esa potestad a la administración departamental; nosotros ni siquiera tenemos posibilidad de incidir en esa decisión que forma parte de la organización departamental. ¿Cómo encaja la competencia cuando tenemos un mercado que es finito? Es como sucede con las ondas radiales. Yo puedo tener un aparato para trasmitir en FM, por ejemplo, pero si empiezo a hacerlo, va a venir la Ursec y me va a cortar la trasmisión. ¿Por qué? Porque el uso material que estoy haciendo del dial es algo finito y los permisos de trasmisión están asignados. Esto sería algo similar: hay determinada cantidad de permisos y si yo incurro en alterar ese orden, estoy modificando el mercado y la forma que tiene la Administración de regular ese servicio, que es lo que tiene que hacer. Esas son las dudas que tengo. Debemos ver de qué manera, sin violar la ley de la competencia, avanzamos en esto.

Sin duda, las intendencias van a seguir dando los permisos que consideren que tienen que dar. Por ejemplo, la Intendencia de Montevideo está priorizando el transporte público de pasajeros. Si cada uno se traslada a su trabajo en un auto particular, en las horas pico, demoraría dos o tres horas en hacerlo; en cambio, si lo hace en autobús, se descongestionarían las calles porque serían cuarenta y cinco autos menos que circularían. Si lo medimos con ese criterio, advertimos que la administración prioriza la utilización del transporte público, en función del transporte individual, para generar mayor agilidad en las arterias principales de transporte y mejorar la organización de la ciudad. Todo tiene un por qué; no son cuestiones antojadizas o aleatorias de la Administración. Me parece que analizar, simplemente, si A y B pueden competir o si existe un mercado de competencia, en función del precio -o no sé qué criterios-, sin considerar el contexto, nos puede llevar a tomar una decisión que genere perjuicio a esta Administración que está intentando ordenar eso.

SEÑOR MAHÍA (José Carlos).- Tenemos un proyecto de ley técnicamente complejo, y su tratamiento conlleva una cantidad de aspectos, que van, inclusive, más allá de él: tienen que ver con el rol del Estado, con la libertad de mercado y con la definición de hasta dónde va cada uno de ellos.

Quiero saber si comprendí bien algunas afirmaciones. La resolución que hace la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia surge de la denuncia que realiza una parte: la analizan y sacan sus conclusiones sobre los efectos de la competencia y el punto de vista ciudadano. Si no interpreto mal, ese es el fondo de la resolución.

En esto surge una pregunta que tiene que ver, por ejemplo, con el número de licencias de patentes y con el rol regulador del Estado. En ese sentido, recuerdo la disputa que se dio, hace unos años, entre los centros comerciales y el comercio informal. En determinadas épocas del año se da una competencia más aguda y vemos a todos los centros comerciales protestando a las administraciones departamentales, municipales o nacionales, diciendo: "Nosotros somos los que hacemos los aportes sociales y estos vienen, se instalan, no pagan nada y venden". Ahí podemos ver el efecto sobre los ciudadanos y el rol del Estado.

Se me ocurre otro ejemplo, y me voy más atrás en el tiempo. Cuando ingresé como diputado, hace muchísimos años, se dio un conflicto con la línea 222 de ómnibus, que hacía el recorrido Montevideo- Parque del Plata. La había asignado a la empresa Raincoop un ministro del período del doctor Luis Alberto Lacalle Herrera, y cuando vino el ministro del gobierno del doctor Julio María Sanguinetti, ingeniero Lucio Cáceres, retiró la habilitación, porque le hacía la competencia a otra empresa, Copsa. Recuerdo que el ejemplo que me puso el ingeniero Cáceres era el del carro de chorizos. Él decía que un carro de chorizos en la esquina de la plaza de su pueblo puede ser muy bueno, quizás dos también, pero quince funden el negocio. Él se refería al rol regulador del Estado y a cómo este, desde su concepción, no tenía que ser prescindente a la hora de esta serie de fenómenos, que son parte de la actividad económica.

También he escuchado que el Estado tiene una serie de herramientas para accionar sobre la actividad de esta empresa. La pregunta que uno se formula es si al hacerlo, el Estado no está reconociendo a la empresa Uber como un agente del mercado. Es decir, si soy titular de una oficina del Estado, existe normativa y este señor desarrolla esta actividad, ¿por qué no acciono las medidas? Habrá que ver si hay que reconocerlo o no como un agente del Estado. ¿Qué supone reconocerlo? Digo esto, porque cuando uno habla del interés general, debe considerarlo en función de la visión ideológica y desde varios ángulos: de gestión, de política y otros. Estas son las cosas que tenemos que resolver a la hora del diseño final de un proyecto de ley.

Me imagino si mañana nos hace un reclamo similar la Cámara Inmobiliaria Uruguaya, que hace veinte años que está planteando la ley del agente inmobiliario; tienen la misma línea argumental. Antes, protestaba contra los porteros de los edificios y ahora lo hace contra Airbnb. Quizás el mandato legal de esta dependencia del Estado tenga que ver con los efectos sobre el vecino consumidor de productos.

Nosotros, que somos quienes tenemos que tomar decisión sobre esta materia, debemos contextualizar y tener en cuenta las opciones a la hora de tomar la decisión final, porque, en algunas cuestiones -como las que nombré, y podría nombrar otras-, si el Estado no regula -no hablo de prohibir, sino de regular-, puede colapsar o darse otro tipo de circunstancias. Puse ejemplos del transporte público, de organismos civiles -en relación con las relaciones comerciales- o de las ligas inmobiliarias, que cada tanto se presentan en el Parlamento, porque creo que tienen un denominador común en cuanto a cómo nos paramos sobre este tipo de fenómenos, que tienen como nuevo la aplicación tecnológica, pero, en realidad, lo nuevo es el medio y las dificultades que ha tenido el Estado o no para actuar.

Lo dejo como reflexión a partir de las intervenciones planteadas.

Gracias.

SEÑOR GOMENSORO (Javier).- Una cosa es que una actividad sea ilícita, y otra, que sea informal. Para mí, es la línea que divide las aguas; por ejemplo, la venta de estupefacientes es ilícita, y a nadie se le va a ocurrir registrar al vendedor ni cobrarle impuestos, porque su actividad está fuera del derecho y está penalizada. El ejemplo del carro de chorizos ayuda y es bueno, porque si dos son buenos y quince pueden ser malos, el propio mercado los va a regular y naturalmente se va a dar que habrá los que tenga que haber, porque el que no gane dinero, se va a retirar, y si es una mina de oro, va a venir más gente a querer explotarlo

Entonces, en ningún momento, ni con nuestro fallo ni en nuestro análisis se nos pasa por la cabeza pensar que Uber cumplió con toda la reglamentación y el pago de lo que debía; en absoluto. Pero, ustedes lo saben muy bien, en materia tributaria rige el

principio de legalidad. Para que esté en curso un hecho generador tributario, debe haber una ley precedente: no por tomar el agua mineral que ustedes gentilmente nos convidaron me van a cobrar un impuesto, pero si lo sanciona el Parlamento, a partir de ese momento, tendré que pagarlo. Si ya había un impuesto y yo no lo pagaba, el órgano recaudador tiene la potestad para hacerlo valer y lo va a cobrar, y así en todo.

La actividad de Uber y otras aplicaciones se muestra en el mercado como sustituto, como una opción que le dio alternativas al consumidor y también una serie de ventajas, y desde nuestro punto de vista, es positivo y saludable. Pero no es el único punto de vista; la libre competencia no es el único valor a proteger; cuando en Europa se hablaba de energías limpias y empezaron a propender a la eliminación de las minas de carbón, los que producían carbón, tanto empresarios como trabajadores, se vieron perjudicados. Había una finalidad que era llegar a tener energías limpias y había gente perjudicada e industrias que se veían resentidas.

La Ley de la Libre Competencia en el Comercio, aprobada en 2007, establece como principio general la libre competencia; la excepción requiere, primero, de una ley. Puede tratarse de actividades ya exceptuadas por el legislador y monopolios consagrados o restricciones a la libre competencia. Posteriormente al año 2007, el Parlamento puede dictar una ley que regule determinada actividad, por ejemplo, esta que pertenece al transporte privado. Para nosotros, es mejor ir a un modelo desregulado.

No estoy diciendo que el chofer no deba tener libreta, que el auto no deba pagar la patente o que no deba tener cargas de seguridad social el vínculo laboral que pueda existir con el chofer, porque eso no es la desregulación; me refiero a tarifas, a ingreso y egreso de competidores al mercado. Naturalmente, el mercado -ese es el efecto natural cuando es desafiable y cuando funciona bien- va a tener trabajando a la cantidad de gente que requiera, porque el día que no sea rentable poner un auto a trabajar en esa actividad, no lo van a hacer.

Aclaro que este perjuicio que hoy están invocando los taxistas lo sufrieron otros empresarios en otros emprendimientos. ¿O acaso el que invirtió en un video club cuando emergieron el DVD y Netflix no vio resentida su actividad económica? Claro que sí. También es importante advertir que este diseño, estas nuevas cosas, no estaban previstas. Si logro hacer con un robot el mismo trabajo que hace un ser humano, el robot ¿va a tener seguridad social? ¿Se va a jubilar? Es una lógica distinta que requiere una regulación diferente, aún cuando el robot hace lo mismo que el humano.

Lo mismo ocurre en este caso en que aparece un medio sustituto diverso: el legislador anterior a ustedes no lo reguló porque no estaba en su imaginación que apareciera una situación de este tipo. Ahora, ustedes están abordando este tema y no venimos a discutir el fallo, pero, de alguna manera, es el pie para introducir la temática. Podríamos haber optado solamente por archivarlo pero ¿por qué no lo hicimos? Porque la empresa denunciante, Cepatu -Centro de Propietarios de Automóviles con Taxímetros de Uruguay-, nos presentó un argumento que nos pareció muy interesante y muy bueno: "Nosotros, que no podemos entrar y salir y que no podemos fijar nuestras tarifas, tenemos limitaciones a la libre competencia". Y tenían razón: vino uno que cobra lo que quiere y que da una respuesta más flexible a la demanda, y sin embargo, ellos no lo podían hacer. Entonces, nosotros planteamos que lo puedan hacer también, que estos puedan competir y que los otros eliminen las restricciones que tienen. Esa es la filosofía.

Insistimos: no es que hayamos venido acá a hablar sobre una reforma de la ley de libre competencia, sino que este es un proyecto de ley que regula equis cantidad de situaciones. Nuestra mirada y nuestro análisis para tutelar lo que entendemos es un valor

importante son estas recomendaciones, lo que no quiere decir que no haya a preservar otros intereses o valores que prevalezcan sobre el que estamos recomendando.

SEÑORA RICCARDI (Adriana).- Uno la intervención de la economista Luciana Macedo sobre el artículo 3° con la intervención del señor diputado. Con todo respeto, me permito discrepar con el hecho de que él encuentre como explicación una justificación a la limitación de la cantidad de permisos para circulación, y lo digo en general.

El señor diputado puso el ejemplo del espectro radioeléctrico, pero no es comparable -lo digo porque es un campo que conozco un poco- porque las diferentes tecnologías no pueden trabajar en cualquier rango de frecuencia. En ese caso, el recurso sí se vuelve escaso, porque es en terminada banda. En el caso de las autorizaciones o de las licencias para circular -se refería a los taxímetros, pero puede ser a otros, a Uber o a su competidor que, aparentemente, también está pensando en venir a trabajar acá-, honestamente, no vemos una razón para limitar la cantidad; al contrario: si se cumplen los requisitos -por supuesto, la intendencia lo determinará, es su potestad hacerlo; no sabemos cuáles son ni somos quiénes para decirlo-, no vemos motivo para no otorgar todas las autorizaciones que se soliciten y -como decía el doctor Gomensoro- será el ejercicio de la libre competencia el que determinará la cantidad de agentes y de competidores que actuarán en el mercado.

Cuando no sea negocio, nadie va a pedirlo, y los que queden en el mercado, van a competir entre ellos con mucha más fuerza para poder captar y conseguir a sus clientes. ¿De qué manera lo van a poder hacer? Ofreciendo mejores precios, tarifas diferenciales en función de las horas pico y de las horas de demanda, brindando un mejor servicio, teniendo los vehículos limpios, los chóferes vestidos de determinada manera, ofreciendo caramelos, etcétera, es decir, agregando prestaciones que les permitan diferenciarse y pelear por el cliente. El único efecto que va a tener esto es beneficiarnos a todos nosotros como consumidores y como ciudadanos.

Estamos concentrados en el caso de este servicio en particular, pero este razonamiento es aplicable a todos los servicios y a la comercialización de cualquier producto: siempre va a ser favorable que se fomente la competencia, porque vamos a tener mejores precios, mejor calidad de servicio y mejor servicio en general.

Esa es mi visión del tema; con todo respeto, me permito discrepar con el señor diputado.

Entonces, con ese razonamiento, en términos más generales -voy a unir lo que expresaron la economista Macedo y el doctor Gomensoro-, en este proyecto de ley, se percibe un espíritu que no fomenta la innovación y la incorporación de estas tecnologías, en un país sobre el que personas que saben mucho más que yo del tema destacan que ha sido pionero en el campo de incorporar nuevas tecnologías que han favorecido la vida de todos los ciudadanos. Desde mi punto de vista, las limitaciones y las exigencias que se establecen en el artículo 3º no son convenientes

Allí también se hace referencia a exigir lo mismo tanto al prestador del servicio, como a las plataformas informáticas que puedan sustentarlo -a pesar de que me parece que son dos figuras diferentes-, así como a determinar de antemano el requisito de una licencia, de una autorización o de un registro que no se indica cuál va a ser, cuando el principio general es la libertad y la libre competencia, según el cual cualquiera podría llevar adelante una actividad comercial o un negocio, ajustándose a determinados requerimientos, según sea la rama de actividad. Entonces, este artículo realmente parece restrictivo y desalentador de nuevas iniciativas.

Y si a esto le sumamos -como destacó el doctor Gomensoro- que en el artículo 9º se transmite una especie de exacerbación de aspectos punitivos, se estaría desalentando la competencia mediante la introducción de restricciones que son como barreras a la entrada que desalientan la competencia. Si algún agente tenía intención de entrar en estos mercados, ahora o en el futuro, el espíritu que transmite este proyecto no fomenta que lo haga.

SEÑOR MAHÍA (José Carlos).- El ejemplo, quizás jocoso, que puse, no era mío, sino del ministro Lucio Cáceres, y en ese caso, todos los carros de chorizos los habilitaba el Estado en igualdad de condiciones. El ejemplo que él nos quería poner a nosotros -también éramos diputados entonces- era: si yo habilito equis cantidad en las mismas condiciones de competencia, la quedan todos; apelaba al rol regulador del Estado en ese sentido. No era neutra la carga tributaria del actor ni la calidad, etcétera. Podría agregarle una cantidad de cosas, de servicios, mejor o peor, pero era el ejemplo.

Y lo otro que sí nos parece muy importante -porque eso es anecdótico, por eso pusimos los ejemplos de los centros comerciales y el comercio informal, y la diferencia entre ilegal e informal, que es muy clara- es que, por lo menos en nuestro caso -aunque estamos seguros de que el resto de los integrantes de nuestra bancada piensan de la misma manera-, en ninguna circunstancia queremos desalentar el proceso que se ha desarrollado en el país durante unos cuantos años de fomento de la aplicación de las nuevas tecnologías y el desarrollo que significa para la economía, para el conocimiento, para la sociedad en su conjunto.

Tampoco queremos prescindir del rol regulador del Estado cuando haya alguna actividad, de la naturaleza que sea -se llame Uber o de otra manera-, que pretenda eludir la carga tributaria que tienen otras actividades de similar naturaleza que se desarrollan en el país. Pensamos que se puede encontrar un justo medio. Hubo un proyecto inicial que presentó el Poder Ejecutivo, una segunda iniciativa que presentó Agesic y, seguramente, trabajaremos en otras modificaciones que nos permitan llegar a los objetivos mencionados. Pero ese es el camino -no hablo en nombre de mis compañeros, porque no los consulté- que nos motiva.

SEÑOR PRESIDENTE.- Sus observaciones y comentarios han sido muy interesantes y nos han ayudado mucho a ilustrarnos en un tema complejo, pero apasionante.

SEÑOR GONZÁLEZ (Pablo).- Sería bueno que se agregara en la versión taquigráfica la resolución que emitieron ustedes.

SEÑOR PRESIDENTE.- Así se procederá.

SEÑORA RICCARDI (Adriana).- Muchas gracias por la invitación y quedamos a las órdenes para concurrir, tanto por este caso, como por cualquier otro.

SEÑOR PRESIDENTE.- Muchas gracias por su comparecencia.

(Se retiran de sala los representantes de la Comisión de Promoción y Defensa de la Competencia)

(Ingresa a sala la ingeniera Mariana Fosatti)

——La Comisión da la bienvenida a la ingeniera Mariana Fosatti.

SEÑORA FOSATTI (Mariana).- Muchas gracias por la invitación.

Fui convocada para dar una opinión como técnica. Si bien participo en colectivos y en organizaciones que trabajan con las nuevas tecnologías relacionadas con derechos

humanos y con los derechos de las personas en general, hoy no estoy representando a ningún colectivo.

Primero, voy a hacer algunos cometarios breves sobre el proyecto de ley y, luego, pasaré a algunas propuestas.

Me parece bastante acertado que se haya descartado el camino de que por ley se pueda definir que una policía administrativa tenga la potestad de bloquear aplicaciones o dominios según la IP. Ese camino hubiera sido bastante riesgoso para las libertades y los derechos de los ciudadanos, como la libertad de expresión, el acceso a la cultura, al conocimiento, a la información. En cambio, se optó por esta otra vía, que restringe los aspectos financieros y va a una cuestión más específica, más directamente relacionada con la actividad económica que estaría en infracción.

Este enfoque no sentaría un precedente tan peligroso como bloquear aplicaciones por IP. Siempre que se considere que hay que bloquear un dominio en Internet o alguna aplicación, debe hacerse por vía judicial, en casos muy específicos, realmente justificados y con todas las garantías del proceso. Los caminos que en todo el mundo tienden a ir por ese lado y no a quedar definidos por ley.

En este marco, también me parece importante que el proyecto esté dejando bien claro que los intermediarios de servicios que comprende esta ley no son iguales que los intermediarios de paquetes de datos, de información y de contenidos en Internet. Me refiero desde los IFP hasta plataformas de comunicación o aplicaciones que usa la gente para intercambiar mensajes, comunicarse entre sí. Entiendo que eso no debería ser tocado en absoluto en cuanto a responsabilidad de intermediarios. Me parece que está bien hacer estas diferenciaciones.

También me parece correcto que el proyecto ratifique que existe legislación aplicable a estas situaciones que están generando las aplicaciones como Uber, porque aunque pareciera que está todo en una nube, que es algo etéreo y autorregulado por la tecnología, en realidad, hay legislación aplicable. Me parece bien que el Estado dé el mensaje de que, efectivamente, se deben tomar cartas en el asunto por parte de los entes como las administraciones municipales, que tienen competencia en estos casos, cuando hay regulación aplicable.

Esa ya existe y ha sido una construcción social y política que se ha ido generando con el tiempo y que tiene su razón de ser. Hay sectores de la actividad que están regulados por algún motivo, sobre todo, en situaciones que pueden comprometer los derechos de las personas, como lo relativo al trabajo. En ese caso, no podemos dividir entre una realidad virtual y una real, sino que los derechos de las personas y las leyes aplicables son las mismas en los entornos digitales o físicos.

Como dije, entiendo que es correcto que el proyecto ratifique que hay legislación al respecto, pero a lo largo de la discusión, fueron apareciendo dudas en cuanto a si esta legislación aporta algo nuevo respecto a lo que ya existe y si debería generarse algo nuevo o si solo habría que esperar que lo nuevo ocurra y después ver cómo reaccionamos. Desde mi punto de vista, la legislación tendría que aportar algo nuevo, porque estamos ante una modalidad nueva de intercambio de valor. Se trata de intercambios que, si bien, fundamentalmente, están apoyados por las nuevas reglamentaciones, precisamente, esa parte no es la más nueva, sino la forma en que tal vez impacta luego en distintos sectores de la vida social, como el transporte, el uso de la ciudad, el uso del suelo, el mundo del trabajo.

Nosotros estamos analizando eso, porque hay impactos en esas áreas, y no solamente porque es nuevo tecnológicamente. Es por ello que muchos países han optado por generar regulaciones sectoriales que abarcan estos nuevos sectores de actividad.

Por ejemplo, se puede escuchar hablar de redes de provisión de servicios de transporte urbano, de provisión de alojamiento temporal, etcétera. Ese tipo de legislaciones nuevas, a veces, vienen bastante condicionadas por el *lobby* de las propias empresas que promueven este tipo de modalidades, que suelen tener recursos para ese tipo de incidencia, pero, muchas veces, se ha abierto a nuevas propuestas superadoras por parte de la ciudadanía, con opinión de la gente. De esa manera, no nos cerramos a la innovación ni a la aparición de nuevos servicios, pero se hace en consulta, realmente legítima, con la sociedad.

Creo que para poder llegar a entender dónde está la novedad, además de este asunto, y legislar con precisión para incidir en el desarrollo futuro de todas estas cuestiones, hay que distinguir de qué situaciones estamos hablando, es decir, poder entender cuáles son los aspectos nuevos, concretamente, cuáles serían los servicios que realmente se quiere regular.

En todo el debate que he venido siguiendo por las versiones taquigráficas, veo que hay tres posibilidades que están en debate: el servicio final final, la actividad de la empresa intermediadora -en este caso, plataforma de aplicación-, o el servicio prestado a través de una empresa de intermediación que, tal vez, sería el lugar donde se ubica la cuestión más nueva.

Sería bueno que entre los prestadores finales de servicios -como de transporte, alojamiento, etcétera-, se diferenciara situaciones entre aquellos que son empresarios o profesionales que realizan esa actividad con una escala notoriamente comercial. En este caso, es más que claro que están sujetos a las regulaciones de siempre; no hay por qué tener mayores dudas en esto. Si es un hotel, deberá tener la habilitación de bomberos, si es gastronómico, de bromatología.

Pero también hay personas que realizan distintas actividades a título oneroso, aunque en forma muy ocasional, muy esporádica, por debajo de cierto umbral de actividad, por ejemplo, la venta por Internet de unos libros que me sobran, ropa que queda chica a los niños que quiero intercambiar, servicios de cuidados, de elaboración de alimentos, etcétera, pero no viven de eso y la actividad no es permanente. Por lo tanto, diría que en este rango, no vale la pena que se ejerzan controles que requerirían una vigilancia muy fuerte sobre las personas que hacen esas actividades. Inclusive, un monitoreo *on line* para ver qué están haciendo sería demasiado invasivo.

Por otro lado, tenemos personas y colectivos que realizan actividades en un marco más amplio, más asociativo, de economía solidaria o de cooperativismo, por ejemplo, redes de alojamiento solidario como la que, si yo soy artista y voy a otro país a exponer o a un concierto, me da la posibilidad de que otros artistas o personas vinculadas con la cultura que me reciban. Es una red para ponerse en contacto de esa manera.

Se puede compartir transporte, stock de herramientas, espacios, bienes y servicios de todo tipo, y no pocas veces, estas comunidades se ven muy favorecidas por Internet. Utilizan aplicaciones y también generan temores, muchas veces, en los ámbitos profesionales y, a veces, hasta son acusadas de poder devastar ciertos sectores de la actividad económica. Me parece que estos temores no deberían condicionar el desarrollo de ese tipo de economía solidaria cooperativa en red, que, muchas veces, genera bienes comunes o comunitarios. Debería cuidarse mucho de que cualquier regulación los afecte perjudicialmente. Toda esta economía, que algunos llaman *peer to peer* -entre pares-

está constituida por intercambios entre personas físicas, que tal vez por primera vez en la historia, tenemos un poder mucho más grande para interconectarnos. Muchas veces, no tienen un contenido empresarial, o hasta pueden quedar totalmente por fuera del mercado, pero constituyen una economía que satisface necesidades en forma distinta.

Hay algunos casos clásicos de producción de bienes inmateriales, por ejemplo el software libre, la Wikipedia. Estos son de producción colaborativa. Pero también hay consumo colaborativo de herramientas y de maquinarias y lugares donde la gente se junta para fabricar cosas. El alojamiento solidario y la microfinanciación también se pueden hacer de esta manera, a través de grandes colectas entre muchas personas. A veces, cuando no hay acceso a Internet, por un ISP comercial, se pueden generar redes comunitarias.

Son una cantidad de cosas que, muchas veces, funcionan con plataformas, que usan software, pero se distinguen por ser mucho más equitativas e inclusivas en la distribución que hacen de los beneficios. No es una empresa que extrae el 30% y lo manda para afuera, sino que se busca la forma para que esos beneficios se vuelquen nuevamente a la red, y generalmente, tienen una gobernanza democrática. Aunque no lo puedan creer, en sitios como la Wikipedia, uno pensaría que cualquiera puede entrar y escribir lo que quiera, pero no es cierto; tienen un montón de regulaciones de la propia comunidad que se votan y se discuten permanentemente. Y ese tipo de esquemas se ha trasladado a otro tipo de plataformas que no sólo trabajan con contenido sino con otras cosas, como por ejemplo con el alojamiento. La diferencia está en quién toma las decisiones, quién tiene capacidad de decidir: si el usuario, si el prestador del servicio también tiene capacidad de decidir, o solo el dueño, el titular de una plataforma centralizada. Yo creo que ahí hay situaciones bien diferentes. Precisamente, en los últimos años están apareciendo estas grandes plataformas intermediarias, con un enfoque claramente comercial y una aspiración bastante monopólica. Las más conocidas son Uber o Airbnb, pero hay muchas otras que se basan en la necesidad y en la actual predisposición de la gente a colaborar *on line* -que es muy notoria y hace algo muy fuerte- pero que, en lugar de socializar, privatizan cada vez más ciertos aspectos, como el control de los datos, el software, los medios de pago, la posibilidad de tomar decisiones.

Entonces, me parece que no hay que ponerlas en pie de igualdad, porque no son fenómenos iguales.

Se ha dicho que con esta ley se le aplica al intermediario la misma normativa que al servicio final y se dieron ejemplos un poco absurdos como que Pedidos Ya tendría que tener autorización bromatológica, etcétera. Eso, además de inaplicable, seguramente es bastante irrelevante y no cambia mucho las cosas. Pero eso no significa tomar a estas grandes plataformas como meros intermediarios de comunicación. Es verdad que no son empresas gastronómicas y no son meros intermediarios de la comunicación, sino que tienen otro rol. La preocupación se está generando por su efecto y fuerte incidencia, no ya sobre el servicio, sino sobre sectores enteros de los servicios.

Acá hay que distinguir entre las empresas intermediarias que tienen incidencia importante en servicios públicos y sectores regulados que no por nada tienen esas características. Las incertidumbres que se generan son las siguientes. ¿En qué medida la intermediación de empresas como Uber provoca una desregulación de facto en ciertos sectores? ¿En qué medida estas empresas terminan teniendo un peso por demás importante y no deseado tal vez en actividades que son necesariamente objeto de regulaciones y políticas públicas?

Tomemos como ejemplo a Uber. La cuestión es que Uber no es simplemente un intermediario, sino que controla una serie de aspectos del servicio que el conductor por sí

mismo no puede administrar. Mapas de tránsito, datos del tráfico, estadísticas de uso del servicio, los datos personales de los usuarios, los algoritmos, etcétera, toda esa información la acumula Uber, la procesa y tiene capacidad de explotarla, a diferencia de quienes trabajan con esta empresa en el régimen que sea. Eso le da una posición de poder o de control mucho mayor que tal vez no nos habíamos puesto a pensar que tuviera un servicio *on line* sobre sus usuarios.

Asimismo, Uber tiene muchas reglas de rendimiento, de conducta, de la forma correcta o incorrecta de prestar el servicio y de relacionarse con los clientes. Quienes no se mantienen dentro de esas exigencias pueden quedar fuera del servicio, sin ningún tipo de sindicato ni nadie que los defienda. Estarían bastante vulnerables como trabajadores. Si esta es la modalidad de trabajo en el transporte que se va a terminar extendiendo significaría un cambio muy fuerte, muy importante en el sector para los trabajadores y para los usuarios. Por eso es que lo tenemos que pensar.

No es una cuestión que pasa por analizar solamente el software o el hardware, sino que hay que mirar el modelo de negocios que hay detrás de estas empresas. Es una empresa que se hace llamar como de economía colaborativa, como se suele decir ahora, cuando en realidad toda su relación con los clientes y con los trabajadores indica que no lo es, que es una empresa tradicional, sólo que utiliza una modalidad *on line* un poco novedosa.

Para mí el foco del proyecto debería estar en la relación que la empresa de intermediación tiene con el servicio final. Deberíamos analizar esa relación para poder distinguir de qué se trata y evitar que le resulte fácil a estas plataformas transferir los costos y riesgos de su actividad hacia las partes más débiles, es decir, hacia los que no pueden o no tienen la misma capacidad de decisión, de opinión o de incidencia. No es que evadan el derecho como una cosa abstracta, que no cumplan, sino que no tengan esa capacidad de cargar con el peso en otro punto de la cadena. No es que estas empresas promueven que la gente trabaje en negro, pero sí aprovechan cada vez más los ambientes de precarización laboral, de desregularización de los mercados de trabajo que se están dando en todo el mundo. Crecen ante estas posibilidades y realidades que están instaladas en el mundo.

Otra cuestión es si esta normativa afecta a posibles innovadores o a futuros emprendimientos que, por tener incertidumbre, no se instalarían en el país. Otra vez los invito a diferenciar. Hay que tener en cuenta que no todas las innovaciones ni todos los emprendimientos son iguales. ¿Un recién egresado de ingeniería que tiene una idea buenísima y que a través de su tesis podría desarrollar algo es lo mismo que una empresa multinacional que llega respaldada por importantes fondos de capital financiero, con una capacidad de trabajar mucho tiempo a pérdida hasta que logra ser dominante en determinado mercado? No es lo mismo. La innovación en forma descontextualizada y etérea no sirve; tenemos que analizar qué tipo de innovación y quiénes son los actores.

Las empresas como Uber no surgieron porque había creatividad e innovación. No hay que ser ingenuos. Tienen capacidad financiera para sostenerse aun en condiciones adversas. Son negocios en gran parte financieros, que muchas veces consisten en comprar y vender empresas y acumular los activos para ver si en algún momento pueden sacar algún beneficio. Son distintos de los proyectos que salen de las incubadoras de innovación o de las universidades locales.

Hay un analista de estos temas que se llama Neal Gorenflo, director de la revista *Shareable,* de Estados Unidos, que analiza estas tendencias. Él le llama a estas empresas "Estrellas de la Muerte" -no sé si recuerdan la Guerra de las Galaxias y a esa gran nave espacial que era una especie de satélite artificial gigantesco- precisamente, por

la capacidad de concentrar un arsenal de recursos tecnológicos y financieros claramente distintos a otro tipo de actores de la innovación. Hay que analizar a estas empresas de otra manera y ver qué posibilidades tenemos para promover la innovación desde otro punto de vista.

Voy a dejar algunas recomendaciones que fui pensando.

En primer lugar, sin rechazar la innovación, se deberá considerar los pro y los contra de la disrupción y de la desregulación inducidas por estas plataformas, sector por sector. Hay que ver cómo incide en cada uno de los sectores. Hay que evitar la pérdida de soberanía de servicios públicos, y que esa soberanía pase a manos de actores globales, que no es en lo que el Estado uruguayo está pensando. Si un sector sigue siendo estratégico y su regulación sigue siendo necesaria, como la energía, el transporte, la salud o la educación porque surge una innovación disruptiva, no vamos a sustituir el debate social y político que hace falta respecto a cómo debe ser ese sector y por qué motivo estaba regulado o era objeto o instrumento de políticas públicas.

Tendríamos que llegar a preguntarnos si realmente queremos que el centro de Montevideo se convierta en algo desastrosamente similar al centro de San Francisco, donde el gobierno local no tuvo más remedio que actuar ante los efectos persistentes del alojamiento temporario a través de Airbnb. Finalmente, el gobierno y el Estado terminan entrando y participando a consecuencia de los efectos de este nuevo tipo de negocios en sectores que eran tradicionalmente regulados.

También hay que evitar las nuevas formas de precarización laboral asociadas con todo esto. La cuestión no es distinguir si el servicio se presta con software o sin software, sino controlar si la relación con el prestador final encubre una relación laboral no admitida. La legislación tendría que hacer énfasis en la detección de esas relaciones laborales encubiertas a través de una subordinación excesiva de quien presta el servicio a quien es dueño de la plataforma. También podría ser necesario reexaminar la figura del trabajador independiente, que brinda servicios de manera autónoma, y tal vez reducir el coste de regularizarse para los que trabajamos de esta manera. Habría que buscar fórmulas nuevas -como por ejemplo se hizo con las trabajadoras domésticas en su momento- para que la gente pueda hacer sus aportes, tener protección social y regularizarse aunque trabaje de forma independiente, incluso utilizando plataformas tecnológicas.

Hay que alentar y promover formas de producción y consumo solidarios que puedan tener oportunidad de desarrollarse mediante estas nuevas tecnologías. Por ejemplo, Uber se retiró hace poco de la ciudad de Austin -en Texas-, porque se discutió una regulación respecto de la seguridad en el transporte. Hubo una consulta popular, los ciudadanos votaron y Uber no aceptó las exigencias mayores de seguridad, por lo cual se retiró. El servicio se utilizaba mucho, pero rápidamente se generó una cooperativa de los choferes que trabajaban para Uber y se creó una aplicación nueva; o sea que tampoco es algo que solamente tenga Uber. Hay otros casos. Por ejemplo, en el área de cuidados también hay plataformas. En Nueva York, existe una cooperativa de niñeras que hizo su propia aplicación para tener una herramienta propia de trabajo, no como forma de explotación encubierta. Quiere decir que las propias trabajadoras en este caso, dijeron: "Queremos la tecnología. La desarrollamos nosotras para poder hacer mejor nuestro trabajo".

La pregunta es por qué una sola solución global brindada por un puñadito de empresas va a ser la gran solución para transporte, cuidados, alojamiento temporal, finanzas y cualquier servicio que podamos imaginar en el mundo. ¿Por qué no utilizar las tecnologías para satisfacer las necesidades locales a medida local?

Estas grandes plataformas multinacionales no van a darles voz a los vecinos de Montevideo para decidir cómo resolver el tema del transporte o sobre las consecuencias de la expansión turística sobre áreas residenciales. Lamentablemente, no les van a preguntar. Tampoco van a tener disposición a hablar sobre la seguridad en el transporte. Van a intentar permanentemente que los riesgos los asuman los trabajadores, las poblaciones, las ciudades, los gobiernos, aportando lo menos posible.

Entonces, si nos quedamos únicamente con la discusión sobre este proyecto de ley, estaremos haciendo las cosas un poco al revés. Estaremos reaccionando frente a lo malo que nos podría pasar si se dejara entrar a este tipo de negocios de forma irrestricta, pero estaríamos dejando de pensar cómo hacer para promover lo que sí queremos promover: un uso interesante de esas nuevas tecnologías aplicado al desarrollo local. Justamente, la innovación puede ser un motor para desarrollar esos nuevos modelos en que se genere valor de una forma diferente.

Al mismo tiempo, debemos concentrarnos en resolver necesidades de las comunidades de intercambio y de redes de intercambio que van naciendo. Para esto, no solo hace falta regular, sino también desarrollar políticas públicas para una economía realmente colaborativa. Un ejemplo pueden ser políticas económicas de apoyo a las Pymes, a la economía social y solidaria, políticas tecnológicas de apoyo a las tecnologías libres y descentralizadas, es decir, que no sean fácilmente apropiables y cercadas por grandes empresas propietarias. En este sentido, la ley de software libre y formatos abiertos en el Estado es un buen antecedente, y hay que seguir por ahí. También son necesarias políticas de conocimiento e innovación para generar conocimiento abierto y que se pueda socializar. Para eso es necesario que la innovación financiada con recursos públicos esté disponible al público, con licencias libres, que permitan a cualquier innovador desarrollar nuevas soluciones, una vez que ese conocimiento se generó con fondos públicos. Se deben desarrollar políticas de servicios públicos que también promuevan la asociación entre los servicios estatales y la economía social colaborativa. Me imagino, por ejemplo, el caso de la generación hogareña de energía y cómo volcarla a la red eléctrica. ¿Vamos a esperar que venga una aplicación de afuera o podría UTE empezar a trabajar en generar la aplicación que permita a la gente interconectarse y compartir la energía?

También son necesarias políticas municipales con foco en ciudades colaborativas, que faciliten que los vecinos, que las organizaciones territoriales puedan participar con provecho para todos.

Tomé muchas de estas ideas de dos informes que les voy a hacer llegar. Uno es la "Declaración procomuns y propuestas de políticas para la economía colaborativa procomún". Esto se generó en Barcelona. Hay una entidad que se llama Barcelona Colaborativa -Grupo de trabajo sobre economía colaborativa y producción procomún en Barcelona, que hizo este documento en marzo de 2016, en un encuentro de más de cuatrocientas personas. También me basé en "Políticas para Ciudades Colaborativas.- Un Resumen de Economía Colaborativa para Responsables de Políticas Urbanas". Ese documento es una colaboración entre organizaciones sin fines de lucro de Estados Unidos*: Shareable* y el Centro Jurídico de Economías Sostenibles. Fue realizado en 2013 y hay una versión en español de 2015. Se los voy a hacer llegar porque me pareció interesante que veamos que hay gente pensando en esto no solo desde el punto de vista empresarial, sino del bien común y de la perspectiva de las comunidades.

Les agradezco mucho la atención y estoy a disposición de las preguntas que me quieran hacer.

SEÑOR DE LEÓN (Walter).- En resumen: la felicito.

SEÑOR BATTISTONI (Julio).- Ha sido muy clara, pero le quiero pedir si puede explayarse un poco más en el caso de Austin, donde la empresa Uber no quiso participar en las condiciones que se impusieron por un tema de seguridad.

También quisiera saber si hay algún tipo de regulación en el resto del mundo o se está en la misma incertidumbre que nosotros.

SEÑORA FOSATTI (Mariana).- En el caso de Austin, el gobierno local hizo uso de las mismas exigencias que puede realizar cualquier gobierno local a un operador. No fue una cuestión soslayada, sino que entró en la discusión porque tenía las herramientas necesarias para ello. El desacuerdo en este caso era en torno a permitir choferes que tuvieran antecedentes penales o fueran reincidentes; no lo recuerdo bien. Hubo una propuesta de que hubiera una restricción en este sentido y fue votada por la ciudadanía que sí la hubiera, pero la empresa no quería poner ningún tipo de restricción. Por tanto, como a la empresa se le iba a aplicar esta exigencia por los mecanismos habituales, decidieron que no iban a continuar operando en esa ciudad.

En otras ciudades también ha habido discusiones de diferente tipo con resultados distintos; en algunas ciudades hay servicios de pedido de choferes mediante aplicaciones que no son Uber, que son soluciones locales, o que no han admitido que ingrese Uber.

En el caso de Airbnb, en lo que refiere al alojamiento, lo que sucedió en San Francisco fue que realmente era desastroso el efecto; de pronto podía venir alguien y comprar un edificio entero, ofertarlo por Airbnb y estos no tenían ninguna responsabilidad como hotel cuando, en realidad, su forma de operar es esa. Entonces se dijo: "Vamos a ver, ¿esta red para qué es?" Bueno, para quien tiene una habitación de sobra o es un residente de la ciudad que tiene un inmueble de sobra y puede tener un ingreso complementario, eso está bien. Entonces, se podía dar esta transacción siguiendo determinada regulación que establecía que la persona que ofertaba fuera residente desde determinado tiempo, que siguiera reglas de seguridad mínimas -bomberos y demás- y que el ingreso total del hogar no superara lo que ingresaba por el total de las habitaciones; entonces sí podía configurar un alquiler temporario entre particulares que se hace mediante una red de contratación por internet. Eso es correcto. Lo que en San Francisco se decidió fue no escudar tras esta modalidad a operadores turísticos grandes que terminaban generando una sobrecarga del centro de San Francisco, que también tiene usos residenciales y no meramente turísticos. Esas son las soluciones que se han dado en distintos lugares.

Cuando vino la delegación integrada por María Simon y Patricia Díaz, quedaron en enviar un material comparativo de esas regulaciones que sería bueno que lo solicitaran, en caso de que no lo hayan recibido, porque está muy bueno.

SEÑOR PRESIDENTE.- Agradecemos la exposición de la ingeniera Mariana Fosatti.

(Se retira de sala la ingeniera Mariana Fosatti)

(Ingresan a Sala autoridades del Registro de Direcciones de Internet para América Latina y el Caribe, Lacnic)

——Con gusto recibimos al ingeniero Oscar Robles Garay, director ejecutivo del Registro de Direcciones de Internet para América Latina y el Caribe, y al señor Ernesto Majó, director ejecutivo adjunto de Lacnic.

Estamos culminando esta ronda larga de consultas, pero que ha sido muy rica, muy fructífera y nos ha ayudado mucho a entender este fenómeno tan complejo y tan novedoso. Como ustedes saben, nos toca definir en primera instancia si regulación sí o

regulación no y si regulación sí, de qué forma. Sabemos todos los impactos que la decisión puede generar y la comisión lo que desea es, si hay que regular, hacerlo bien.

SEÑOR ROBLES GARAY (Oscar).- Agradecemos la invitación y los felicitamos por ese proceso, que me parece muy importante. Me refiero a invitar a las distintas partes involucradas, que parece un desafío simple, pero definitivamente no lo es. Parecería ser un desafío exclusivo de la industria del servicio del transporte o, incluso, de movilidad urbana, pero hay muchas industrias poniendo atención a ese tema. Me atrevería a decir que ciudades y países fuera de Uruguay están poniendo atención a lo que decida esta Comisión. Por lo tanto, los felicitamos por el esfuerzo.

A Lacnic le interesa mucho este tema por diversas razones. Por ejemplo, los posibles bloqueos a sitios o a páginas de internet cuando se piensa como una posible solución o alternativa para evitar la proliferación de estos servicios cuando están fuera de regulación.

Quiero explicar qué es Lacnic para entrar en contexto. Lacnic está establecido en Uruguay y es el registro de direcciones de Internet para América Latina y el Caribe; es una organización no gubernamental internacional, establecida en este país desde 2002. Además, es la responsable de la administración de todas las direcciones numéricas que usan nuestros dispositivos que se conectan a internet, desde un *smartphone* a una computadora y hasta una súper computadora en alguna institución educativa. Al espacio donde trabajamos le hemos llamado la casa de Internet para América Latina y el Caribe, y lo compartimos con ocho organizaciones más similares en temas de responsabilidad regional y algunas asociaciones académicas. Uno de nuestros principales valores es el esfuerzo de colaborar para trabajar por una mejor internet.

Me gustaría mencionar algunos temas generales sobre estos nuevos servicios irruptores de la economía actual. Como decía, no solo se trata de un solo servicio o de una sola industria o, incluso, de la movilidad urbana -desafíos que tienen las ciudades modernas-, sino que uno de los retos o desafíos que tiene esta Comisión es identificar que los servicios que se ofrezcan, independientemente de la plataforma, atiendan las necesidades del usuario final. En este sentido, creemos que no se trata de inclinar completamente la balanza a favor de un modelo de negocio, mucho menos hacia modelos de negocios obsoletos. Creemos que la solución está entre estos dos diferentes modelos de negocio o alternativas. Me parece que ambos modelos de negocio tienen sus beneficios, sus ventajas, tanto para el Estado como para el usuario final cuando se trata de satisfacer necesidades de movilidad urbana.

Coincidimos con las apreciaciones de Agesic cuando promueven un equilibrio ente la vieja y la nueva economía.

Es importante escuchar la voz del usuario final. Finalmente, se está manifestando respecto a un servicio del cual es usuario; está identificando qué aspectos valora y cuáles no. Por supuesto, el Estado tiene ciertas obligaciones, como lo es la de velar por ciertos temas que el usuario jamás tendrá la capacidad de valorar. Por ejemplo, difícilmente el usuario final valore el seguro de responsabilidad civil por riesgos de accidente; seguramente, no le interesará pagarlo, pero quizás sea responsabilidad del Estado asegurar que ese seguro siempre exista. No obstante, definitivamente, el usuario ya nos está diciendo qué elementos valora y cuáles no en todos estos servicios, y me parece que es importante escuchar al usuario final en este sentido. Además, en el proceso de escucharlo se manda un mensaje de sensatez a las diferentes industrias: se les dice que no solamente se van a tomar decisiones basadas en lo que la industria quiere -sea la nueva o la vieja economía-, sino que también se van a tomar las consideraciones de aquel que utiliza el servicio, en este caso, el usuario final.

Uno de nuestros principales intereses en este tema está relacionado con bloquear sitios, y creemos que se debe poner especial atención cuando se piensa en esto como una solución. En este sentido, estamos de acuerdo con lo expresado por un par de participantes en esta misma Comisión, específicamente con el vicepresidente de Internet Society, cuando habló de los riesgos y de las dificultades que llevaría bloquear sitios en internet.

Más allá de comentarles lo que nosotros pensamos, quiero plantearles lo que llevaron a cabo algunas autoridades europeas en este mismo sentido. Específicamente, el Consejo Europeo realizó un reporte comparativo sobre medidas de filtrado, bloqueo y eliminación de sitios ilegales en internet, por otros intereses; más que nada, por apuestas en línea, que para el gobierno sueco generan una fuga importante de impuestos. En ese estudio, el gobierno sueco advierte sobre los riesgos que implica el bloqueo de sitios y expresa: "De hecho, [una regulación] para bloquear sitios web que contengan contenidos ilícitos entraría en conflicto con la protección constitucional de la libertad de expresión e información. Esto se debe en gran medida al hecho de que no es técnicamente posible bloquear solamente el contenido ilegal que es el objetivo de la medida; información legítima que cualquier persona tiene derecho a acceder sería bloqueado al mismo tiempo. Por lo tanto, el problema de los contenidos ilícitos de Internet ha sido abordada por otras medidas". A la fecha, el gobierno sueco no tiene regulación que permita -por lo menos, de manera legal- bloquear sitios en internet.

Cito ese caso porque en alguna de las participaciones o de las discusiones públicas que trascendían en la prensa se mencionaba la posibilidad de bloquear sitios. Inclusive, el representante de la Ursec mencionaba también esa dificultad y esa complejidad para bloquear quirúrgicamente una sola aplicación, porque eso no existe. Una vez que se decide bloquear una página, una dirección IP, se puede estar bloqueando a decenas de sitios que tienen libertades y derechos, y no solamente la intención de hacer negocios. Probablemente se trate de organizaciones o de asociaciones civiles que quieran manifestar algo, y están siendo bloqueadas. Peor aún: hay servicios que viven de un negocio legítimo, que están cumpliendo con la regulación, pero de manera inadvertida son bloqueados por esta medida, sufriendo daño colateral.

Asimismo, me interesa subrayar una coincidencia con respecto a los cambios que se introdujeron en la nueva versión, que el representante de la Agesic mencionaba. Él comentaba que la regulación debía realizarse sobre servicios específicos y no sobre los sistemas informáticos utilizados. Creemos que, definitivamente, la regulación debe ser lo más específica posible, para evitar generar daños colaterales involuntarios, y que, en la medida de lo posible, se debe buscar normar conductas, más que las plataformas a través de las cuales se realizan esas conductas.

Procederé a realizar comentarios puntuales sobre el proyecto de ley en cuestión. Básicamente, me quiero referir a tres artículos.

Nos parece que el alcance del artículo 3º, aun con los ajustes que mencionaba la Agesic, sigue siendo muy amplio. Creemos que se corre el riesgo de que, de manera inadvertida, se afecten otros servicios. Cuando no se especifica exactamente el servicio que se está pretendiendo regular, se corre el riesgo -con todos estos avances tecnológicos- de afectar, de manera inadvertida, aspectos de mayor impacto. Esto es especialmente delicado si tomamos este artículo 3º junto con el artículo 9º.

Hay que ser cuidadosos, porque algunos suelen pensar que internet es solamente una organización en la cual participan dos o tres empresas estadounidenses y perdemos de vista que, en la actualidad, en internet participan miles de organizaciones, no solamente empresas. Hay empresas con fines de lucro, pero hay también otras

organizaciones que buscan, simplemente, mejor internet; en ese camino hay organizaciones de todo el mundo, no solamente estadounidenses. Entonces, cuando pensamos en regular todas las acciones, todos los servicios que utilicen una plataforma de intermediación de internet, tenemos que ser bien cuidadosos de no afectar esas otras actividades legítimas, que, inclusive, ni siquiera son comerciales.

Debemos tener en mente que muchos de los modelos de negocio que aparecen en internet no necesariamente son modelos de negocio sostenibles. Traigo a colación palabras del vicepresidente de Internet Society cuando mencionaba el ejemplo de Napster. Parece bastante oportuno, porque no sabemos cuándo un modelo de negocio actual es un Napster y cuándo es un modelo de negocios que vino para quedarse, suficientemente sostenible para perpetuarse en el tiempo. Por lo tanto, hay que ser muy cuidadosos de no estar regulando cosas que van a desaparecer.

Con relación al artículo 7º, consideramos arriesgada su redacción, sobre todo la original. Al igual que sucede con el artículo 9º, no nos queda claro cuál es la redacción final, si se sustituye enteramente con los comentarios de la Agesic o si hay una combinación. De cualquier forma, quiero asegurarme de trasmitir nuestras preocupaciones cuando se habla de "[…]disponer la intervención de la fuerza pública para garantizar el cumplimiento de las medidas que dicten", independientemente de su fundamento jurídico. Me parece que esto es delicado por los efectos secundarios que pueda tener en la comunidad al inhibir o desincentivar actividades de emprendimiento o de innovación que puedan tener los jóvenes o cualquier empresario que quiera comenzar un proyecto.

En mi vida profesional previa tuve la fortuna de participar en un consejo de empresas incubadoras del Tec de Monterrey -es una de las universidades privadas más grandes en México- y me tocó evaluar, junto con otros compañeros colegas, los proyectos que traían los jóvenes emprendedores. Se suele pensar que los jóvenes enfrentan muchos riesgos, y es cierto, pero hay un par de riesgos que no están dispuestos a enfrentar: uno es el que atente contra su seguridad personal, contra su seguridad física, y otro es el riesgo que atente contra sus finanzas personales o las del proyecto. Muchos de estos emprendedores tienen fondos personales involucrados en sus proyectos. Entonces, cuando en el artículo 7º se plantea que se puede utilizar la fuerza pública -está claro que se puede utilizar en cualquier situación donde el Estado tenga necesidad de hacerlo-, no habría que establecerlo en blanco y negro, en una regulación de este tipo, porque puede resultar demasiado oneroso y tener más efectos disuasores en las actividades de emprendimiento y de innovación que de protección ante un actor que se quiera pasar de listo en todo esto. Me parece que si un actor -una empresa- se quiere pasar de listo y es necesario aplicar la fuerza pública, difícilmente se podrá aplicar este artículo, porque va a tener algunos mecanismos jurídicos, un amparo o algún recurso, que lo va a proteger y va a impedir al Estado usar la fuerza pública. Entonces, si no va a tener el efecto deseado y solamente va a generar un impacto negativo, tenemos que ser muy cuidadosos.

Algo parecido sucede con el artículo 9º, que también refiere al tema financiero y a la posibilidad de congelar cuentas. Me parece equivalente en el sentido de que los emprendedores, que sí leen estas leyes -a diferencia de los delincuentes comunes, que difícilmente saben que una pena por robo o por violación puede ascender a varios años-, pueden desincentivarse por los riesgos que correrían, ellos personalmente o sus finanzas, ante una situación de estas -si el Estado, el banco o alguna institución del Estado identifica o cree que están violentando esta legislación y les impide operar-, porque esos negocios emprendedores operan con un margen muy reducido de flujo de caja, de remanente, como para tener distintas cuentas.

Es una sugerencia en el sentido de que, dado el aporte que hace el Estado este año -según entiendo, de US$ 10.000.000, para la ANII, para la innovación-, se tenga cuidado de no estar desincentivando de manera muy simple esos esfuerzos por otro lado.

Entonces, como conclusiones generales, podríamos decir que no es un desafío fácil, entendemos que tiene diferentes perspectivas, y encontrar ese balance requiere una sabiduría bastante compleja. Asimismo, al mismo tiempo que están decidiendo sobre este tema localmente, va a tener impacto y repercusión mucho más allá de Uruguay, como es el caso de México -podría también platicar sobre los efectos negativos que tuvo el involucramiento del nuevo Gobierno de la Ciudad de México; hablo de nuevo Gobierno, porque cambió la connotación de Distrito Federal a Ciudad de México-, donde van a estar al tanto de lo que ustedes decidan hacer respecto a este tema. Escuchar al usuario va a ser clave para poder identificar qué elementos que ellos valoran deben ustedes mantener y cuáles no.

Por último, quiero insistir en que somos nueve organizaciones que participamos en esta casa de internet y decidimos que Uruguay fuera nuestro centro de operaciones por diversas razones, entre ellas, por el liderazgo que el país tiene en las sociedades de información, y creemos que ese es el reto y el desafío que ustedes tienen: asegurarse de que Uruguay mantenga ese liderazgo, que mande las señales adecuadas para mantener esas inversiones y ese liderazgo que ha sabido ganarse en cuanto a las sociedades de información.

Muchas gracias.

SEÑOR MAHÍA (José Carlos).- Somos muy conscientes de que este proyecto de ley tiene un impacto más allá de la territorialidad de las leyes, y es nuestra intención -lo formulamos hace un rato y lo pueden leer en la versión taquigráfica de esta sesión-, a la hora de trabajar al respecto, lograr algún tipo de equilibrio entre la necesidad de regular una situación nueva y no desestimular la inversión y la trayectoria que tiene nuestro país en esta materia.

Con relación a las versiones del proyecto de ley, estamos considerando la segunda y, seguramente, existirá una tercera, en la cual trabajaremos, a partir de haber escuchado las distintas intervenciones y de una definición político- técnica que vamos a tomar en la materia. Estimo que esto sucederá sobre fines de este mes o comienzos del que viene.

Por último, cuando el señor Robles Garay se refirió a la decisión de bloquear una IP, hizo referencia a los efectos que podía tener, no solo en general, de desaliento a la actividad y demás, sino al efecto concreto material, práctico. Me gustaría que explicara un poco más sobre el efecto práctico que esto puede tener, porque cuando lo dijo, lo asocié a otro tipo de actividades que son perseguidas por la ley como, por ejemplo, la pedofilia, la trata de blancas y demás, que se dan en las redes y que lamentablemente existen, en las que es obvio que ya hubo algún tipo de acción desde el punto de vista penal y tecnológico para perseguirlas.

SEÑOR ROBLES Garay (Oscar).- Cuando se decide bloquear un sitio, normalmente está asociado a una dirección IP. La situación es que la dirección IP puede estar compartida por diversos servicios, diversas páginas. Entonces, cuando hablamos de un negocio legítimo, es altamente probable que se encuentre en un centro de datos -supongamos que de Antel- que esté en un mismo servidor, y que en ese mismo servidor, en esa misma computadora, estén activas diferentes páginas, diferentes dominios, diferentes aplicaciones, que inclusive atiendan a diferentes empresas, pero que tengan una misma dirección IP. En consecuencia, si esto no se hace de manera adecuada, si no se aplica esa técnica quirúrgica, se puede correr el riesgo de que se bloquee toda la IP o,

peor aún, de que se bloquee un rango de direcciones IP, con lo cual no solamente se bloquean todos los servicios que están en ese mismo servidor, sino toda esa misma jaula -llamémosle así- de servidores, en todo ese sitio que Antel -por poner un ejemplo local- tiene preparado para dar servicios. Por lo tanto, es ahí donde hay que ser cuidadosos.

Por otra parte, cuando hablamos de asuntos mucho más graves o claramente identificables, como dar de baja a un sitio por temas de pedofilia, trata de blancas y demás, debemos saber que normalmente no están en sitios formales, como un *data center* de Antel, sino en lugares como Asia Central, en algunas islas por ahí perdidas, y es más fácil hacerlo, porque no comparten servicios con otros sitios legítimos. Ahí radica una diferencia importante.

SEÑOR MAHÍA (José Carlos).- Fue muy clara la explicación. Yo puse el ejemplo extremo a los efectos de ser más gráfico y de tener más claridad y precisión jurídica a la hora de legislar en esta materia.

SEÑOR PRESIDENTE.- Vamos a tener una definición en poco tiempo. Son claras las motivaciones del Poder Ejecutivo para enviar un proyecto al Parlamento. Indudablemente, estos fenómenos generan algunas complicaciones, y la solución de no regular puede agravarlos, en algún caso.

Aunque la regulación pueda no tener traducción práctica en el contenido, puede servir como señal de "no vale todo", que ha sido una de las cuestiones planteadas para la regulación. En ese sentido, les expresamos, al igual que lo hicimos con diferentes delegaciones que están muy informadas sobre lo que está pasando, que toda sugerencia y buena regulación en el derecho comparado que nos puedan alcanzar va a ser de un gran valor. Naturalmente, va a haber una decisión política sobre regulación sí o regulación no; no se hará porque vengan buenas propuestas del derecho comparado o no. Pero en el caso de que vayamos a generar una ley nueva, lo mejor será contar con las mejores opciones a efectos de legislar de la mejor manera, tal como es nuestra voluntad.

Por lo tanto, agradecemos cualquier sugerencia que nos puedan enviar por correo electrónico, a través de la Secretaría de la Comisión.

De este tratamiento que vamos a iniciar van a ir saliendo a la opinión pública algunos contenidos de la norma. También les vamos a agradecer que, a medida que vayan surgiendo nuevos textos, nos envíen los comentarios y las recomendaciones que quieran hacer; serán recibidos por los diputados de esta Comisión con mente muy abierta.

Muchas gracias por vuestra presencia.

Se levanta la reunión.

===/